

О. С. Кондратинський

аспірант кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

МІЖНАРОДНІ ПІДХОДИ ОЦІНЮВАННЯ ЗАЛУЧЕНОСТІ ПРЕДСТАВНИКІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ДО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ

У статті автор аналізує найбільш відомі міжнародні наукові підходи до оцінювання партисипації. Розглядаються принципи, методології, підходи до оцінювання залучення представників громади до прийняття управлінських рішень. Розглянуто міжнародні рекомендації стосовно критеріїв успішного оцінювання процесу взаємодії представників громадянського суспільства та органів влади. Автор намагається визначити найбільш адаптивний підхід оцінювання партисипативної демократії в територіальних громадах України.

Ключові слова: оцінювання, залученість, партисипація, управління місцевим розвитком, територіальна громада.

Постановка проблеми. У сучасних наукових публікаціях із державного управління вже не раз наголошувалося, що шлях до успішних територіальних громад пролягає через налагодження ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства. Звичайно, процес побудови якісної комунікації та ефективної співпраці залежить від кожної зі сторін цих взаємовідносин. В Україні такий процес часто називають учасницьким, або партисипаторним (від англ. «civic engagement» – громадська залученість, та «civil society participation» – участь громадянського суспільства).

Залежно від рівня організаційної спроможності, освіченості, успішного досвіду та багатьох інших факторів, у різних територіальних громадах процес взаємодії місцевої влади із представниками громадянського суспільства відбувається по-різному. Загальноприйнятої методики оцінювання партисипації не існує, тому такий процес важко не тільки оцінити, а й визначити, на якому етапі він знаходиться, до якого типу відноситься; інколи дуже складно чітко окреслити ключових суб'єктів процесу. Особливо відчутною ця проблема стала на етапі створення об'єднаних територіальних громад у процесі реформи децентралізації в Україні. Першочерговість інтересів мешканців у територіальній громаді чітко визначена законодавчо, починаючи із моменту створення об'єднаних терито-

римальних громад. Так, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» гарантує обов'язкове проведення громадського обговорення, однак на практиці залучення громади часто відбувається лише формально (або ж із «кишеньковою» громадськістю) [6].

У країнах із розвинутою демократією участь громади втілюється у різних формах: інформування, консультування, співпраця і т.д. Для кожної із цих форм існує близько сотні різноманітних інструментів залучення громадян, які можуть бути застосовані на будь-яких етапах прийняття політичних рішень.

Залучення громади до прийняття рішень – складний процес. В українських реаліях доволі часто складається хибне враження, ніби участь громадян – це одноразова акція, проведення якої достатньо для прийняття рішення, для демократизації суспільства і державних інституцій.

Процес взаємодії влади та громадянського суспільства неможливо охарактеризувати такими категоріями як: існуючий або відсутній, ефективний чи неефективний, взаємний чи односторонній, штучний або реальний; цей процес багатогранніший. В українській науковій літературі та практиці було не багато спроб здійснити оцінювання партисипації громадянського суспільства на локальному рівні, тому дослідження міжнародного досвіду, особливо країн із високорозвиненою демократією, має допомогти визначити найбільш успішні підходи

до оцінювання існуючого стану в конкретній територіальній громаді, а в перспективі – вплинути на розробку певної класифікації рівнів партисипації, що, у свою чергу, має пролити світло на найбільш ефективні інструменти залучення громадян та сприяти розвитку об'єднаних територіальних громад.

Аналіз досліджень і публікацій. Серед ідеологів та фундаторів теорії партисипаторної демократії – науковці, що розробили наукову базу для існування демократії участі: Б. Барбер, П. Бахрах, Н. Боббіо, Дж. Вольф, О. Ейхельман, Л. Ле Дюк, А. Лейпхарт, С. Ліпсет, К. Пейтмен, Дж.Ф. Ціммерман та ін.

Дослідженням окремих проблем оцінювання партисипаторної демократії в системі публічного управління займалися такі вчені, як: Д. Варбуртон, Р. Вілсон, І. Лаїнінен, Х. Марш, Р. Мюррей, С. Ніемале, М. Перес, Е. Рейнбоу, Ж. Рове, Л. Фрюер, К. Форс та інші.

Мета дослідження. Визначити найбільш адаптивні до впровадження на рівні українських територіальних громад міжнародні підходи оцінювання залученості представників громади до управління місцевим розвитком через науковий аналіз міжнародного досвіду оцінювання партисипації громад для подальшого визначення найбільш ефективних інструментів залучення громадян до прийняття управлінських рішень на локальному рівні.

Виклад основного матеріалу. Серед різних форм демократії дослідники та вчені виділяють як вищу так звану «партисипативну демократію» – коли громадяни беруть участь (participate, англ. – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема і на місцевому рівні [8, с. 4].

Спілкування з громадою забирає багато часу і сил як чиновників, так і політиків. Як правило, у посадових інструкціях посадовців демократичних країн спілкування з громадянами є обов'язковим елементом, а у деяких категорій посадовців таке спілкування взагалі займає більшу частину робочого часу, причому в години, які є зручними для громадян, а не для чиновників – вечорами після роботи, на вихідних тощо. Широке використання механізмів залучення громадян може подекуди призвести до збільшення штатної чисельності працівників органів місцевого самоврядування.

Участь громадян є ключовим елементом у забезпеченні легітимності та сталості рішень органів місцевого самоврядування. Іншим клю-

човим аргументом є той факт, що тільки тісна взаємодія із громадянами допомагає владі виробити кращі шляхи для самовдосконалення та покращення якості своєї роботи. І, нарешті, участь громадян має суттєву цінність для розвитку почуття патріотизму, належності до певної громади.

Зараз надзвичайно важливо навчитися ефективно оцінювати залучення громадян до прийняття управлінських рішень у територіальних громадах. Так, із початку 2000-х років лідерську позицію у просуванні ідей партисипативної демократії зайняла Організація економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), або англ. «Organization for economic co-operation and development» (OECD). Країни-члени ОЕСР (Австралія, Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Ірландія, Італія, Ісландія, Іспанія, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Словаччина, Туреччина, Сполучене Королівство, Сполучені Штати Америки, Угорщина, Чехія, Фінляндія, Франція, Швейцарія, Швеція, Японія) запропонували 10 принципів успішної співпраці громадянина і влади, представлених у документі «Громадяни як партнери» (2001 рік) [8, с. 2].

Ці принципи, сформульовані на базі реального досвіду, можуть також застосовуватися як базові принципи процесу партисипації: відданість, законність, зрозумілість, час, об'єктивність, ресурси, координація, підзвітність, оцінка, активна громадська позиція [2, с. 11].

У 2005 році, для вирішення проблеми коректного та ефективного оцінювання процесів участі громади, ОЕСР розробили окремий посібник «Оцінювання участі громадськості у виробленні політики» («Evaluating Public Participation in Policy Making»). Враховуючи вищезазначені 10 принципів успішної співпраці громади і влади, у посібнику проаналізовано практичний досвід оцінювання взаємовідносин у Фінляндії, Швеції, Чехії, Норвегії, Канаді, Нідерландах та Мексиці. На основі цього аналізу запропоновані рекомендації для підготовки оцінювання співпраці громади і влади. Так, автори звертають особливу увагу саме на етап підготовки до оцінювання, зазначають на необхідності дати відповідь на такі питання:

- 1) Що є об'єктом оцінювання?
- 2) Яка мета оцінювання?
- 3) Хто замовляє та хто проводить оцінювання?

4) Якщо участь громадськості буде застосовуватися, як саме вона буде імплементована?

5) Які методи будуть використовуватися?

6) Яким чином оцінювання буде організовано?

7) Як результати оцінювання повинні бути розголошені і використані?

8) Чи існує загальноновизнана політика щодо оцінювання участі громадян? [2, с. 16–17].

Погоджуючись із важливістю принципів, за якими має відбуватися оцінювання, не можливо не погодитися зі значимістю самого етапу підготовки до оцінювання. Адже, лише усвідомлюючи, що саме, яким чином, за які ресурси та для чого, можливо запустити процес оцінювання. Але не менш важливим є визначення критеріїв, за якими має відбуватися оцінювання.

Так, посібник британського аналітичного центру «Involve» – «Створювати зміни: посібник з оцінювання громадської партисипації на рівні центрального уряду» («Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government») – був розроблений з метою оцінювання процесів участі громади, що їх пропонує центральний уряд. Враховуючи специфіку подібних програм, аналітики зацентрували увагу на питаннях фінансових витрат і матеріальних продуктів процесу, адже на нього виділяються кошти бюджету Британії. На відміну від більшості підходів, які базуються на принципах успішності партисипативної форми чи процесу, «Involve» запропонував саме критерії успішного оцінювання, або список питань, на які повинно відповісти оціночне дослідження:

1) **Мета/цілі партисипаторної форми.** Які цілі проведення форми були поставлені першочергово? Чи є серед них незрозумілі цілі? Ким і коли вони були встановлені? Чи були вони змінені (якщо так, то з якої причини)? Чи були цілі досягнуті?

2) **Контекст.** Форма участі є винятком чи частиною ширшої програми? Що ще схожого відбувалося у цей час? Як схожі процеси співвідносяться між собою? Які історичні, географічні, політичні, економічні та соціальні фактори вплинули на процес?

3) **Рівні залучення.** Чи був окреслений відповідний рівень залучення (від інформування до надання повноважень)? Як і чому він був обраний? Чи був досягнутий цей рівень? Чи відповідав він умовам?

4) **Форми участі.** Які форми участі було використано? Хто обирав їх? Чи відповідали вони вимогам? Які працювали краще, а які гірше?

5) **Хто був залучений.** Перегляд будь-якого стейкхолдер-аналізу, що був зроблений попередньо. Яка кількість людей була залучена? Який тип людей був залучений (соціально-економічна група, рівень освіти, вік тощо).

6) **Витрати.** Матеріальні витрати. Нематеріальні витрати. Ризик (репутації, невпевненості, стресу, конфлікту, втрати контролю).

7) **Продукція (продукти і активності).** Партисипативні заходи – воркшопи; інформаційні заходи – виставки; опитувальники; інформаційний друкований матеріал; інтерв'ю.

8) **Результати (вигоди і вплив).** Зміни в політиці (інкорпорація різних ідей); зміни в людях (нові вміння, збільшення довіри, розширення мережі, підсилення бажання співпраці в майбутньому); зміни для організаторів (зміна пріоритетів, структури); ширші соціальні зміни, такі як: створення нових груп чи організацій, кращий громадський сервіс, краще врядування, підняття освітнього рівня) [4, с. 13–14].

Цей інструмент був задіяний для оцінювання ініціативи «Your Health, Your Care, Your Say» (YHCYS), що стосувалася питань охорони здоров'я, оцінювання проводилося британським урядом у 2005 році.

Критерії оцінювання, що застосовувалися у Британії, можуть бути спроектовані на локальний рівень та мають важливе значення для розвитку партисипаторної демократії на рівні громад. Проте, на нашу думку, дуже важко оцінювати взаємодію місцевої влади та представників громадянського суспільства, опираючись лише на економічні критерії, адже, як правило, результат від впровадження таких практик дає відстрочений ефект (тобто такий, який буде відчутний лише через декілька років).

Необхідно звернути увагу на навчальний посібник, який розробили співробітники Міжнародної обсерваторії партисипативної демократії (IOPD) (Каталонія, Іспанія), «Керівництво з оцінювання процесів партисипації (Guide to Evaluating Participatory Processes)», який був використаний для оцінювання програми, що стосувалася питання збереження лісу. Переваги інструменту полягають у тому, що він дозволяє оцінювати процес із трьох сторін: контексту проведення, самого перебігу та впливу на прийняття рішень, крім того, дослідники звернули увагу на конкретні форми участі, запропонувавши і для них свої критерії оцінювання успішності [1].

Ці критерії лягли в основу оцінювання публічного процесу у справі гори Сан-Мігель

у Каталонії в травні 2010 року. Процес складався з декількох форм участі, зокрема, інформування, он-лайн дебатів, публічних дебатів та підготовки декларації, тому дослідники розробили також і критерії для оцінювання конкретної форми участі:

– **Рівень участі.** Який рівень участі представників громади в процесі?

– **Можливість пропозицій.** Чи процес передбачає можливість внесення пропозицій залучених осіб/організацій?

– **Якість інформації.** Чи були ефективними канали поширення інформації? Чи інформація створювалася спільно? Чи була вона зрозумілою і корисною?

– **Якість дискусії.** Чи мали учасники можливість висловлювати свої ідеї? Чи виникали нові ідеї після обговорень? Наскільки глибокими були дебати?

– **Оцінювання.** Чи було проведено або принаймні передбачено можливість оцінювання проведеної партисипативної форми? Чи метод оцінювання передбачає участь громади? [1, с. 13–14]

Представлені критерії дозволяють зарахувати цей посібник до таких, що демонструють можливість оцінювання і конкретних форм, і процесу загалом. Головним недоліком, що простежується через аналіз усіх вищенаведених джерел, є недостатня деталізація самого процесу; більшість науковців зупиняються на загальних аспектах оцінювання, а саме: принципи, на яких воно має бути побудоване, критерії успішного оцінювання та перелік етапів, які мають відбутися.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що в міжнародному науковому середовищі значна увага приділяється дослідженню процесу розвитку партисипаторної демократії у загальному розумінні. Численні спроби описати та систематизувати емпіричний досвід різних наукових шкіл знайшли своє відображення у декількох ґрунтовних роботах, таких як: «Evaluating Public Participation in Policy Making» (відображає досвід країн учасниць Організації економічного співробітництва та розвитку), «Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government» (відображає британський досвід), «Guide to Evaluating Participatory Processes» (відображає каталонський досвід (Іспанія)) та «Public Participation Methods: A Framework for Evaluation» (одна з перших спроб узагальнити

міжнародні підходи до оцінювання методів партисипації).

Як ми можемо спостерігати, наукові дослідження географічно представлені майже у всіх країнах із найбільш розвинутими формами демократії (Сполучені Штати Америки та переважна більшість країн Європейського Союзу).

Необхідно зазначити, що саме розрізняє бачення різних наукових шкіл різних країн світу. У першу чергу, це принципи, на яких побудована партисипаторна демократія. У різних країнах побутують різні погляди на основу демократії участі, а тому й увага науковців приділяється різним питанням.

У свою чергу, саме це і заважає адаптувати один із міжнародних підходів до українських реалій. У нашій країні чіткого законодавчого визначення принципів взаємодії влади та громади, принципів побудови партисипаторної демократії не існує. Більшою мірою весь процес розвитку демократії участі в Україні побудовано на Указі Президента «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» та «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні», хоча ці нормативно-правові акти мають лише декларативний характер. На сьогоднішній день надзвичайно важливо розробити проєкцію міжнародних досліджень на українські реалії, адже вони перебувають у дуже мінливому стані [5; 7].

Щодо алгоритмів та процесів імплементації партисипації, то вони мають затверджуватися на місцевому рівні, на що часто у місцевої влади не вистачає знань, розуміння та ресурсів. Як зазначалося вище, процес залучення громадян до прийняття управлінських рішень є надзвичайно ресурсоємним, і тим не менш, в деяких громадах він став звичним та допоміг вивести громаду на новий етап розвитку. Однак деякі громади залишаються далекими від впровадження механізмів партисипації, залишаючись на рівні невизначеності механізмів та правил взаємодії представників місцевої влади із громадянським суспільством у територіальних громадах. Часто навіть існуючі типові положення, розроблені для територіальних громад, не мають свого практичного впровадження.

Корисною є думка про розуміння критеріїв оцінювання – що має критичне значення для якісної оцінки, а від чого варто відмовитися.

Щодо етапів оцінювання, то, на нашу думку, найбільше значення має етап підготовки, адже

на цьому етапі мають бути визначені ключові аспекти майбутньої роботи. Необхідно відзначити, що рекомендації із підготовки до оцінювання, викладені у посібнику «Оцінка участі громадськості у виробленні політики», можуть бути успішно застосовані в Україні.

Враховуючи проаналізовані вищезгадані підходи до оцінювання залученості представників громади до управління місцевим розвитком, слід зазначити, що адаптувати до українських реалій якийсь із підходів надзвичайно складно через фактори, зазначені раніше.

Стосовно ж вивчення природи значних розривів у розвитку партисипаторної демократії в різних територіальних громадах України, необхідно звернути увагу та проаналізувати міжнародні типології таких взаємовідносин. Для того, щоб спробувати розробити методологію оцінювання партисипації в українських територіальних громадах, необхідно з'ясувати, які загальноприйняті шаблони розвитку таких взаємовідносин виділяють у світовій науці. Аби потенційне оцінювання мало більш предметний характер та мало можливість бути інтегрованим у європейський науковий простір, необхідно дослідити міжнародні підходи до типології взаємовідносин органів місцевої влади та представників громадянського суспільства та визначити найбільш прийнятну типологію для таких відносин у територіальних громадах України.

Список використаної літератури:

1. March H., Parés M. Short Guides for Citizen Participation, Guide to Evaluating Participatory Processes. – Barcelona, 2013. – P. 40. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/qdem/guiesbreus_3_ang.pdf.
2. OECD (2001), Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. – Paris : OECD Publishing, 2001. – P. 113. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.internationalbudget.org/wpcontent/uploads/CitizensasPartnersOECDHandbook.pdf>.
3. OECD (2005), Evaluating Public Participation in Policy Making. – Paris : OECD Publishing, 2001. – P. 129. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eiportalatsk.eu/attachments/article/29/OECD%202005%20evalu%20pp.pdf>.
4. Rainbow E., Warburton D., Wilson R. Making a Difference – A Guide to Evaluating Public Participation in Central Government. – London. – P. 43 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.involve.org.uk/wpcontent/uploads/2011/03/MakingaDifference.pdf>.
5. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні: Розпорядження КМУ від 01.04.2014, № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015, № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ президента від 26.02.2016, №68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
8. Прошко В.Я. Чути громаду / В.Я. Прошко. – Київ, 2009. – 90 с.

Кондратинский А. С. Международные подходы оценивания вовлеченности представителей территориальной общины в управление местным развитием

В статье автор анализирует наиболее известные международные научные подходы к оцениванию партисипации. Рассматриваются принципы, методологии, подходы к оцениванию привлечения представителей общественности к принятию управленческих решений. Рассмотрены международные рекомендации относительно критериев успешного оценивания процесса взаимодействия представителей гражданского общества и органов власти. Автор пытается определить наиболее адаптивный подход к оцениванию партисипативной демократии в территориальных общинах Украины.

Ключевые слова: *оценивание, вовлеченность, партисипация, управление местным развитием, территориальная община.*

Kondratynskiy O. S. International approaches to evaluation the involvement of representatives of the territorial community in the management of local development

In the article, the author analyzes the most well-known international scientific approaches to the evaluation of participation. The principles, methodologies, approaches to evaluation the involvement of community representatives in making managerial decisions are considered. The international recommendations concerning criteria of successful evaluation of the process of interaction between representatives of civil society and authorities are considered. The author tries to determine the most adaptive approach to evaluation participative democracy in the territorial communities of Ukraine.

Key words: *evaluation, involvement, participative, local development management, territorial community.*